



N. 625

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERSELLI e BALBONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MAGGIO 2008

Distacco del comune di Sassofeltrio dalla regione Marche  
e sua aggregazione alla regione Emilia-Romagna, ai sensi  
dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Con delibera del consiglio comunale di Sassofertrio n. 21 del 17 marzo 2007 veniva formulata richiesta di *referendum*, ai sensi dell’articolo 132, secondo comma, della Costituzione, come modificato dall’articolo 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dell’articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, per il distacco dalla regione Marche e l’aggregazione alla regione Emilia-Romagna del comune di Sassofertrio e avente per oggetto il seguente quesito: «Volete che il territorio del comune di Sassofertrio sia separato dalla regione Marche per entrare a far parte integrante della regione Emilia-Romagna?».

Contestualmente venivano nominati il signor Casadei Elio e il signor Ciucci Vincenzo Ciano, rispettivamente, come delegato effettivo e delegato supplente ai sensi dell’articolo 42, quarto comma, della citata legge n. 352 del 1970, affinché, previa elezione di domicilio in Roma, depositassero la suddetta richiesta di *referendum* presso la cancelleria della Corte di cassazione.

Nessuna altra documentazione o deliberazione veniva richiesta o prodotta, ai sensi dell’articolo 132 della Costituzione e della sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 10 novembre 2004, con la quale la stessa Corte dichiarava l’illegittimità dell’articolo 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prescriveva che la richiesta di un comune (o di una provincia) di distacco da una regione e di aggregazione a un’altra regione dovesse essere corredata anche dalla deliberazione di altri comuni (o di altre province), ed altresì affermava il principio che l’espressione «popolazioni della provincia, o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati», utilizzata dall’articolo 132, secondo comma, della Co-

stituzione (nel testo modificato dall’articolo 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini dell’individuazione del corpo elettorale chiamato ad esprimersi con *referendum* sulla proposta di variazione territoriale, dovesse intendersi riferita soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.

L’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito preso la Corte di cassazione ai sensi dell’articolo 12 della legge n. 352 del 1970, e successive modificazioni, con ordinanza del 28 marzo 2007, dichiarava la legittimità della richiesta di *referendum* per il distacco del comune di Sassofertrio dalla regione Marche per la relativa aggregazione alla regione Emilia-Romagna, disponendo altresì l’immediata comunicazione della stessa ordinanza al Presidente della Repubblica e al Ministro dell’interno.

A seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2007, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri dell’interno e della giustizia, veniva emanato il decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 2007, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 101 del 3 maggio 2007, con il quale veniva indetto, nel territorio dei comuni di Montecopoli e Sassofertrio il suddetto *referendum*, con la convocazione dei relativi comizi per il giorno 24 giugno 2007.

Al *referendum* partecipavano 739 elettori su 1.273 aventi diritto, pari al 58,05 per cento: i «sì» al quesito referendario sono stati 645, cioè il 87,28 per cento dei votanti.

L’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione a norma dell’articolo 45, primo comma, della legge n. 352 del 1970, con verbale chiuso in data 4 luglio 2007 accertava che alla votazione suddetta per il *referendum* popolare indetto con il ci-

tato decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 2007 partecipava la maggioranza degli aventi diritto *ex articolo 45*, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, e che il risultato era favorevole al distacco territoriale del comune di Sassofeltrio dalla regione Marche ed alla sua aggregazione alla regione Emilia-Romagna.

Del risultato del *referendum* veniva data comunicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 45, terzo comma, della legge n. 352 del 1970).

Dalla data della predetta pubblicazione iniziavano a decorrere i sessanta giorni – espressamente previsti dall’articolo 45, quarto comma, della legge n. 352 del 1970 – entro i quali il Ministro dell’interno avrebbe dovuto presentare al Parlamento il disegno di legge ordinario (come chiaramente espresso dall’articolo 132, secondo comma, della Costituzione, e dall’articolo 45 della legge n. 352 del 1970) contenente la modifica dei confini delle regioni coinvolte.

Il termine per tale adempimento è scaduto l’8 settembre 2007 ed ogni ulteriore inerzia nell’approvazione di una legge che concretizzi il risultato ottenuto con il *referendum* violerebbe la scelta delle popolazioni interessate, che democraticamente si sono espresse a larghissima maggioranza con il medesimo. Il rispetto del predetto termine è peraltro da considerare come «atto dovuto»: questo tanto più che parte della dottrina costituzionalistica ha ritenuto che il *referendum ex articolo 132* della Costituzione avesse carattere deliberativo e non meramente consultivo (M. Scudiero, *Il referendum nell’ordinamento regionale*, Napoli, 1971, pagina 43 e seguenti) mentre altra parte della dottrina lo ha qualificato come un *referendum sui generis* «provvisto di un parziale effetto costitutivo» (M. Pedrazza Gorlero, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Articolo 131*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, pagina 170 e seguenti, in particolare pagina 178).

«Se, infatti, è vero che tali forme di *referendum* rappresentano un *tertium genus* rispetto al tipo abrogativo, di cui all’articolo 75 della Costituzione, e al tipo costituzionale, di cui all’articolo 138 della Costituzione, ciò non significa di per sé relegarle nel limbo delle procedure meramente consultive, prive di ogni vincolatività giuridica. Ed infatti, se può essere vero, come afferma la Corte Costituzionale nella sentenza n. 334 del 2004, che l’esito positivo del *referendum* [...] non vincola il legislatore statale, alla cui discrezionalità compete di determinare l’effetto di distacco-aggregazione, è però sicuro che un esito negativo dello stesso pregiudica ogni ulteriore possibilità di procedere alla variazione territoriale. In realtà, a ben guardare, si potrebbe dubitare che il legislatore possa ritenersi del tutto libero di ignorare l’iniziativa legislativa “rinforzata” approvata dalle popolazioni interessate laddove l’espressione “può” contenuta nell’articolo 132 della Costituzione potrebbe non tanto riferirsi alla possibilità del legislatore nazionale di disattendere le richieste “rinforzate” approvate tramite *referendum*, quanto alla mera eventualità dell’intero procedimento, il quale, però, una volta attivato dovrebbe potersi concludere in tempi certi. D’altronde la peculiarità delle procedure previste dall’articolo 132 della Costituzione e sottolineata anche dalla individuazione di una sorta di forza passiva rinforzata in relazione all’articolo 131 della Costituzione, (tra gli altri, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984 pagina 211 e seguenti; G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990, pagina 115; M. Pedrazza Gorlero, op. cit., pagina 191 e seguenti; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2004, pagina 91; nonché F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Padova, 2004, pagina 62) che pone quindi problemi del tutto peculiari, che eccedono quelli attinenti all’ordinario procedimento di revisione costituzionale. Eb-

bene, tali peculiarità sembrano potersi ravvivare anche nel procedimento di distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra, possibile tramite l'adozione di una legge ordinaria» (T. F. Giupponi, «*Le popolazioni interessate e i Referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*, nota a Corte costituzionale, sentenza n. 334 del 2004, in *Le Regioni*, 3/2005, pagine 427 e 428).

Lo strumento referendario, previsto dall'articolo 132 della Costituzione ha dato risultati eccezionali poiché con dati di partenza proibitivi, 20 per cento degli elettori residenti all'estero, in varie parti del mondo, la proposta di passaggio del comune di Sassofertrio dalla regione Marche alla regione Emilia-Romagna ha raccolto un consenso tale da superare i severi parametri definiti dalla procedura referendaria, *ex articolo 132, secondo comma, della Costituzione e dalla legge n. 352 del 1970*. Ha infatti votato il 58,05 per cento dei 1.273 aventi diritto, e di questi ben 249 residenti all'estero e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero; i «sì» sono stati 645 (l'87,28 per cento dei votanti), i «no» 88 (l'11,90 per cento), 4 schede bianche e 2 nulle.

#### *Sassofertrio: da sempre nella storia della terra di Romagna*

Sassofertrio si trova all'estremo lembo meridionale del Montefeltro, ai confini con l'attuale territorio riminese.

Analizziamo le molteplici motivazioni che abbiamo posto a giustificazione della nostra richiesta del «sì» al referendum.

Disconoscere le ragioni etniche, storiche, geografiche, economiche, che legano il Montefeltro (del quale fa parte il comune di Sassofertrio) alla parte meridionale della Romagna che confina con le Marche, vuol dire negare ogni verità e logica di buon senso.

Quelle verità che prima di noi furono affermate da storici, dotti e poeti di tutta Italia, che alla domanda se il Montefeltro è in Romagna hanno già dato una loro diretta o indiretta risposta.

Agli scrittori antichi seguirono i medievali (da citare uno su tutti: Dante Alighieri in più canti della Divina Commedia). Sono di questa epoca le relazioni dei cardinali Albinoz e Grimoard incaricati del riordino dello Stato pontificio marchigiano e romagnolo includendo in quest'ultimo la regione feltresca.

Sassofertrio per lungo tempo appartenne alla famiglia dei Malatesta di Rimini: tracce di tale appartenenza sono ancora oggi visibili da alcuni simboli che si trovano nella sala del consiglio comunale ed in via la Rocca.

Fino al Settecento prevale l'orientamento di considerare il Montefeltro appendice del territorio riminese il quale, con tutta la città omonima, dopo aver fatto parte della Pentapoli marittima finì con essere unito alla Romandiola. Anche rinomati scrittori dell'evo moderno ritenevano giusto e conveniente considerare il territorio feretrano come appendice della regione romagnola.

Seguitarono a farlo in età moderna numerosi geografi e in età contemporanea a sostenerlo furono illustri studiosi e storici come Emilio Rossetti, Augusto Campana e Lucio Gambi.

Questi ultimi lo sancirono formalmente nella più autorevole delle opere encyclopediche: l'*Encyclopédie italienne*, edita dalla Treccani, includendo a pieno titolo il Montefeltro nella Romagna.

#### *Integrazione sociale verso la Romagna e senso di appartenenza*

Negli anni Sessanta l'emigrazione dal territorio comunale è stato un fenomeno rivolto quasi esclusivamente verso la riviera romagnola, Rimini, Riccione, Cattolica, ove i congiunti hanno visto e trovato il loro naturale

ambito. Essi mantengono con la terra d'origine strette relazioni umane sentendosi in un unico contesto socioculturale.

I cittadini residenti nel comune insieme agli emigrati hanno in Rimini la loro città di riferimento.

Nel trentennio 1975-2005, il 77,75 per cento delle donne residenti nel comune di Sassofertrio hanno voluto far nascere i loro figli nelle strutture sanitarie della provincia di Rimini.

Nello stesso periodo, in quelle della provincia di Pesaro e Urbino hanno partorito il 15,67 per cento. In altri luoghi il 6,58 per cento.

Gli studenti delle scuole superiori che frequentano gli istituti della provincia di Rimini sono oltre il 90 per cento.

#### *Riorganizzazione amministrativa e servizi*

Per il comune di Sassofertrio trattasi di naturale riorganizzazione amministrativa delle funzioni statali, regionali e provinciali, per far coincidere il livello di governo con l'ambito naturale delle relazioni economiche, sociali, culturali e dei pubblici servizi. Ad esempio, nella sanità vi sarebbero grandi risparmi nella spesa pubblica, visto che attualmente la regione Marche spende rilevanti somme per la «mobilità extraregionale» perché, inevitabilmente, la popolazione di Sassofertrio utilizza le strutture sanitarie ubicate nella provincia di Rimini.

La lontananza dei servizi pubblici della regione Marche, con particolare riferimento a quelli relativi alla sanità, trasporti e scuola (oltre ottanta chilometri al giorno per chi vuole andare a scuola a Pesaro o Urbino) rendono particolarmente difficile la loro utilizzazione.

#### *Integrazione economica*

L'economia del comune di Sassofertrio è strettamente correlata con quella del rime-

nese: le imprese che operano su questo territorio hanno il loro naturale sbocco sul territorio romagnolo. Per chi non trova un soddisfacente lavoro nell'ambito del territorio comunale, lo sbocco occupazionale è nella Romagna.

Le prospettive di sviluppo del territorio sono proiettate solo in direzione di Rimini.

#### *Stampa e informazione*

Le TV e radio locali, seguite normalmente, sono quelle della Romagna. Tra i giornali vengono letti esclusivamente quelli con cronaca del riminese. La comunità di Sassofertrio conosce e vive solo gli eventi dell'area romagnola e non della realtà marchigiana. Esempio esplicativo è inoltre il prefisso telefonico che è quello del distretto di Rimini (0541).

#### *Il voto dei cittadini di Sassofertrio*

Il Parlamento deve dare attuazione alla volontà espressa dai cittadini di Sassofertrio nel referendum del 24 e 25 giugno 2007, oltre che per le ragioni sopra esposte anche per il rispetto dell'articolo 5 della Costituzione. Se, infatti, il «riconoscimento» delle autonomie locali può essere interpretato come una presa d'atto, da parte dello Stato, delle comunità locali come si sono storicamente rilevate e dunque preesistenti allo Stato stesso, tutti i dati evidenziano con chiarezza che Sassofertrio fa parte, da sempre, della comunità locale naturale che ha in Rimini la sua città di riferimento.

Se i cittadini, nella loro vita quotidiana, per molteplici aspetti, vivono la realtà riminese come «abitanti di fatto», perché non devono far parte di questa comunità come elettori? Chi vive in una comunità ha il diritto-dovere di contribuire al suo governo in maniera efficace perché diretta e non attraverso il mantenimento di una organizzazione amministrativa ormai anacronistica rispetto alla

realità di fatto che ne costituisce elemento essenziale.

L'approvazione del procedimento di distacco avviata con il *referendum* appare, peraltro, conforme alle recenti proposte di attuazione della riforma delle autonomie locali finalizzata a razionalizzare gli assetti territoriali sulla base delle nuove definizioni amministrative degli enti locali.

*Esame congiunto delle tre richieste dei comuni del Montefeltro*

Sassofeltrio, Montecopiolino e gli altri sette comuni del Montefeltro (Casteldelci, Maiolo,

Novafertria, Pennabilli, Talamello, San Leo e Sant'Agata Feltria) sono un'unica realtà (stesse motivazioni storiche, geografiche, sociali, culturali ed economiche) e quindi le richieste di distacco-aggregazione vanno esaminate congiuntamente, non si possono scindere l'una dalle altre solo perché un *referendum* si è svolto sei mesi prima.

Per tutte queste ragioni confidiamo in una rapida approvazione di questo nostro disegno di legge che risponde alle attese dei tanti cittadini che, con il *referendum*, hanno manifestato in modo assolutamente democratico, trasparente ed inconfondibile le loro legittime aspettative.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

**Art. 1.**

1. Il comune di Sassofeltrio è distaccato dalla regione Marche e aggregato alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le modifiche o le integrazioni alle disposizioni legislative vigenti che risultino strettamente consequenziali a quanto disposto dal comma 1.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge le province di Pesaro-Urbino e di Rimini procedono di intesa, con propri atti, agli adempimenti necessari ai fini dell'attuazione del comma 1.

4. Qualora entro il termine di cui al comma 3 le province di Pesaro-Urbino e di Rimini non abbiano adottato gli atti necessari per regolare i rapporti conseguenti alla modifica delle loro circoscrizioni territoriali, il Ministro dell'interno nomina un commissario *ad acta* per procedere ai relativi adempimenti.

€ 1,00